

# 缩小区域差距与创新民族地区财政转移支付制度初探

张美涛<sup>1 2</sup>

(1.厦门大学经济学院 经济系 福建 厦门 361005 2.贵州省社会科学院,贵阳 550002)

**摘要:**民族地区大多集中在西部,西部民族地区的发展滞后已经成为影响西部地区社会稳定的重要因素。如何加快民族地区经济发展,缩小区域差距,使民族地区在享有均等的公共服务的同时,获得经济社会的健康发展?从缩小区域差距的角度,用历史与实证的方法分析了中国民族地区转移支付的现状,并提出降低税收返还和体制补助的比例,利用专项转移支付资金带动地区产业结构升级,改单一的中央政府纵向转移支付模式为纵向与横向交错模式等制度创新措施。

**关键词:**民族地区;转移支付;区域差距;财政制度

**中图分类号:** F812.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 1673-291X(2012)25-0011-04

## 一、西部各省区财政转移支付的历史与现状

### (一)中央对西部民族地区财政转移支付的回顾

中国民族地区的转移支付制度以1963年12月国务院批转的财政部、国家民族事务委员会《关于改进民族自治地方财政管理体制的报告》和《关于改进民族自治地方财政管理体制的规定(草案)》为雏形,经历了1994年分税制改革,2000年的西部大开发,到2001年的“兴边富民行动”和扶持人口较少民族发展政策。可以看到,国家为了维护边疆稳定,对民族地区的经济发展给予了很大的关切。尤其是西部大开发以来,对民族地区的财政转移支付范围在不断扩大:实施范围从2000年公布的民族八省区以及吉林省延边州,湖北省恩施州,湖南省湘西州,四川省凉山、阿坝、甘孜三州,甘肃省甘南、临夏两州及海南省原黎族苗族自治州,发展到2006年将重庆酉阳土家族苗族自治县、黑龙江杜尔伯特蒙古族自治县等非民族省区、非民族自治州管辖的民族自治县纳入民族地区转移支付范围。

特别值得一提的是,国家民委为了进一步促进边疆少数民族发展而实施了“兴边富民计划”的“十二五”规划,该规划将实施范围界定为内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、广西、云南、西藏、甘肃、新疆等9个省、自治区的136个陆地边境县、旗、市、市辖区,新疆生产建设兵团的58个边境团场。确定了六个方面的发展目标(基础设施进一步完善,边民生活质量明显提高,社会事业长足进步,民族团结、边防巩固、睦邻友好;沿边开发开放水平显著提升,特色优势产业较快发展)和五个方面的主要任务(加强基础设施建设,着力改善和保障民

生,促进民族团结和边防稳固,提升沿边开发开放水平,促进特色优势产业发展)。

通过以上转移支付制度的实施,已经在全国形成了点、线、面结合的支持少数民族地区和边疆地区经济发展的、综合的财政转移支付网络。

### (二)民族地区财政转移支付的现状

民族地区转移支付分为财力性、体制性和专项三类。其中,财力性转移支付主要包括一般性转移支付、“民族地区转移支付”、政策性转移支付等。从2009年起,随着国家进一步规范中央对地方的财政转移支付制度,原财力性转移支付更名为一般性转移支付,并将补助数额相对稳定。原列入专项转移支付的教育、社会保障和就业、公共安全、一般公共服务等支出划入一般性转移支付,原一般性转移支付改名为均衡性转移支付。2000—2009年中央财政对地方民族地区转移支付由25.5亿元增加到275.88亿元,年均增长44.2%。

1.根据转移支付的不同形式分析。(1)税收返还。中央财政对地方的税收返还数额,以1993年为基期年核定,当年中央财政从地方净上划的收入全额返还给地方;1994年以后,税收返还在基期年基础上逐年递增,递增率按全国增值税和消费税平均增长率的1:0.3系数确定,即增值税和消费税每增加1%,中央对地方的税收返还就增长0.3%;所得税返还为固定数额。2009年中央对地方税收返还及原体制补助4934.19亿元,其中西部地区占20%,中部地区占23%,东部地区占57%,民族地区为8%。(2)专项补助。专项转移支付是财政转移支付中能够体现国家政策意愿的一种方式,具有的规模效应,主要功能是解决西部发展过程中的资金“瓶

收稿日期:2012-06-15

基金项目:教育部社科基金项目“地区竞争、政府治理与产业空间重组”的阶段成果(12YJA790222)

作者简介:张美涛(1972—),女,陕西西安人,副研究员,博士研究生,从事城市与区域经济学、经济理论与当代中国经济问题研究。

颈”,诸如交通、通讯等大型基础设施的兴建问题。2009 年中央专项补助为 12 579.88 亿元,其中东、中、西依次所占比例为 14%、52%、34%;民族地区为 27%。(3)财力性转移支付。财力性转移支付是均衡地方财政能力的一种最为直接的方式。2009 年中央财力性转移支付达到 11 374.93 亿元,比 2008 年增长 30.8%。其中民族地区为 280 亿元,占 2.46%;用于中西部地区的比例高达 90%以上。

一般性转移支付。就全国而言,从 1995 年的 21 亿元增加到 2009 年 11 317.2 亿元,年均增长 105%;就西部而言,其规模是逐年增加,从 2000 年的 53 亿元增加到 2009 年的 3 918 亿元,比 2008 年增长 11.6%,年均增长 114.4%。

民族地区转移支付。统计数据显示,1978—2008 年,中央财政向民族地区的财政转移支付累计达 20 889.4 亿元,年均增长 15.6%。其中,2008 年为 4 253 亿元,占全国转移支付总额的 23.8%。转移支付逐年增加,2000 年 25.5 亿元,2001 年

33 亿元,2002 年 39 亿元,2003 年 55 亿元,2004 年达 76.9 亿元,2009 年民族地区享受均衡性转移支付 1 200 亿元,2009 年中央对民族省区补助达 607.46 亿元,呈逐年上升的趋势。

2.特点。(1)转移支付规模的绝对增长。中央财政对西部地区转移支付规模,从 2000 年的 1 089 亿元增加到 2008 年的 7 933 亿元,年均增长 28.2%。2000—2008 年中央财政对西部地区转移支付累计 30 338 亿元,占中央对地方转移支付总额的 43.6%。特别是《过渡期转移支付办法》实施以来,中央不仅在转移支付系数中额外增加了民族因素,而且还从 2000 年起专门单独列出一项“民族地区转移支付”款项,这些举措都极大地加大了民族地区转移支付的规模,各省区的财政转移支付规模均呈现绝对增长趋势。民族八省区财政转移支付总额从 2003 年的 1 612.46 亿元增加到 2008 年 4 749.93 亿元。2009 年中央财政对民族地区转移支付为 275.88 亿元。<sup>①</sup>具体情况(见图 1)。

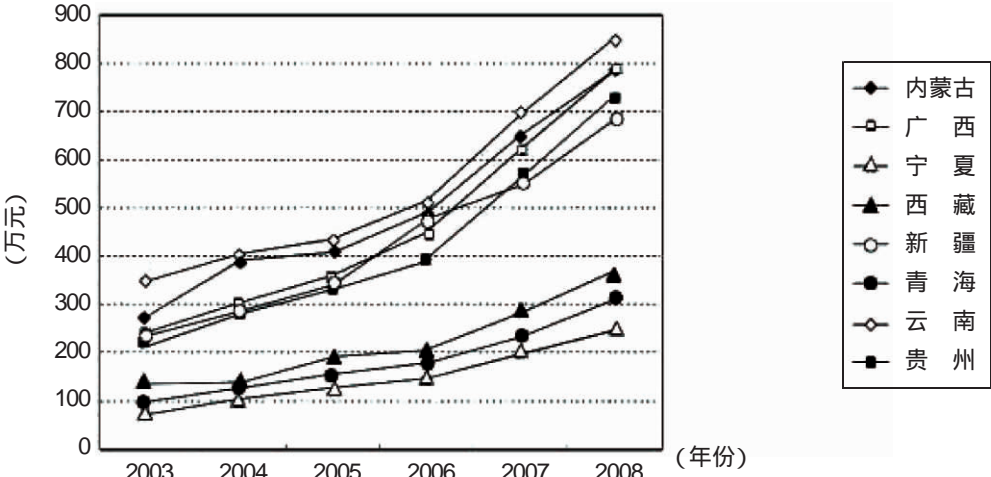


图 1 民族八省区转移支付总额

数据来源:根据《中国财政年鉴 2004—2009》整理。

(2)人均转移支付额相对增长。观察 2000—2008 年间民族八省区整体人均转移支付额,2000 年民族八省区人均转移支付额为 744.9 元,高出全国人均转移支付额(471.2 元)273.7 元,与全国人均转移支付额的比例为 1.58:1,这一比例到

2008 年提高为 1.87:1,民族八省区人均转移支付额为 4 210.9 元,高出全国人均转移支付额(2 252.6 元)1 958.3 元。可见,近些年来,民族八省区的人均转移支付额不仅获得了绝对增长,相对于全国平均水平也有较大的提高。具体(见表 1 和下页图 2)。

表 1	2000—2010 年民族八省人均转移支付额与全国平均水平比较					(单位: 元)
年份\项目	人均转移支付额	人均财政收入	转移支付后人均财政支出	全国人均转移支付额	全国人均财政支出	
2000	744.9	339.7	1 114.6	471.2	1 080.19	
2001	1 218.2	398.7	1 617.3	649.1	1 383.1	
2002	1 563	421	1 984	815.5	1 620.5	
2003	1 579.2	472.5	2 051.7	870.2	1 791.8	
2004	1 641.73	576.2	2 217.93	989.8	2 094.3	
2005	2 088.3	714.4	2 802.7	1 159.1	2545	
2006	2 404.2	877.86	3 282.06	1 305.5	3 013.6	
2007	3 088.6	1 151.97	4 240.53	1 602.5	3 733.6	
2008	4 210.9	1 435.1	5 646	2 252.6	4 812.5	

数据来源:根据《中国财政年鉴 2004—2009》整理。

①财政部网站。

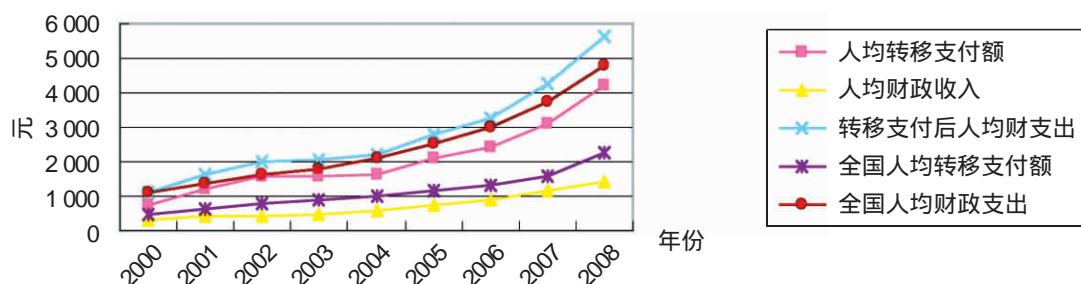


图2 2000—2008年民族八省人均转移支付额与全国平均水平比较

数据来源:根据《中国财政年鉴 2004—2009》整理。

从图2我们可以看到,民族八省区转移支付后人均财政支出均高于全国平均水平,人均财政收入明显低于全国人均转移支付额,这两者之间的差就是中央政府对民族地区的转移支付所起的作用。

转移后,人均财政支出有了较大改善,最为显著的是西藏,如2008年,其人均财政收入为第三十一位,但人均财政支出却是全国第二位,青海也从人均财政收入第二十一位,变为人均财政支出第五位,可见中央对以上两省的转移支付力度之大。具体(见表

表2 2008年民族八省区地方人均财政收支及排序 (单位:元)

人均地方财政收入	全国排序	人均地方财政支出	全国排序
2 700.46	8	6 036.83	6
1 081.85	27	2 706.82	28
920.82	30	2 789.66	25
1 355.97	20	3 246.64	21
871.53	31	13 333.06	2
1 294.2	21	6 754.95	5
1 547.38	17	5 286.75	7
1 708.76	13	5 013.55	8

数据来源:《中国财政统计年鉴》2009年。

2)。(3)财政转移支付结构有所改善。自分税制改革以来,财力性转移支付占转移支付总额的比重不断增大,而税收返还、原体制补助等虽然仍占较大比重,但比重呈现不断下降趋势。

观察民族地区内部各省,各项转移支付所占本省财政转移支付的比例存在较大差异。以2005年为例,税收返还比例最高的是云南,占中央对云南财政转移支付总额的36.02%,税收返还额度为160.24亿元,其次是广西、贵州、内蒙古,而最少是西藏,仅为4.49亿元,税收返还额仅占财政转移支付总额的2.61%。税收返还还是以地区经济为基数,具有保护地区既得利益的性质,因此云南、广西、贵州等旅游业较为发达、经济能力相对较强的省区,其税收返还额和所占比例都比较高。财力性转移支付除云南和西藏之外,其他民族地区财力性转移支付占财政转移支付总额的比例大体一致,均在43%~50%,但总体水平高于全国平均水平31.49%。而专项转移支付则是对西藏、青海等自然地理条件更为恶劣、公共服务发展成本更高的省区给予了较大的倾斜。

## 二、现行财政转移支付制度存在的问题

1.税制设计的缺陷,使得地区间差距有日益扩大之势。以“基数法”为主的转移支付所采用的是“基数”和“增长率”的分配方法,转移支付的数额和增长率均以来源地的税收为依据,不考虑地区差别,实质上一种带有激励性质的税收收入分配法,对于收入能力强的地区带有明显的倾向性。虽然自

2000年以来,转移支付总额增加,税收返还比重也有所降低,但仍然很高,2009年中央对地方总的转移支付金额:28 653.79亿元,其中,税收返还为4 934.19亿元,占总额的17%;一般性转移支付为275.88亿元,仅占1.17%。由上述数据可以看出,由于税制的设计上依然存在着某些缺陷,如税收返还(按上交税收比例返还)制度,造成了越发达地区返还越多的状况,进一步加剧了民族地区和发达地区财政转移支付上事实上的不平等,扩大了地区差距,有违转移支付的初衷。

2.对民族地区一般性转移支付份额少,重视程度不高。在现行的转移支付制度中,“民族地区转移支付”是最能体现对民族地区财政支持的政策,它带有一定的优惠性和照顾性。但是在实施过程中却显得力度不够,实效不明显。2009年中央对地方总的一般性转移支付金额:11 317.2亿元,对民族地区转移支付资金275.88亿元,仅占当年转移支付总额的2.4%。<sup>①</sup>

3.专项转移支付比例大,随意性大。随着中央财力的增加,中央财政对地方的专项补助资金安排规模接近,甚至超过了作为财力补助的一般性转移支付数额,降低了中央财政对地区间财力差距的均衡能力。以2009年为例,据财政部统计,中央对地方总的转移支付金额为28 563.79亿元,其中,专项转移支付金额为12 359.89亿元,占总额的43.27%;当年中央对地方财力性转移支付11 317.2亿元,两者比例接近1:1。并且存在分配办法不合理、不规范,“会哭的孩子有奶

<sup>①</sup>财政部网站。



吃”的现象。

4.财权与事权的不匹配,基层政府配套资金困难。分税制改革以来,很大程度上减少了地方政府的财源,中央政府与地方政府之间事权的下移和财权的上移,形成了一对矛盾。地方政府管理经济活动的职责大大增加了,相应地行政费用支出增加。一些如调整工资等的转移支付资金,大多具有专项用途,这类资金下达后,通常需要地方政府额外增加配套资金,可以说,这使得地方财力更加捉襟见肘,民族地区情况更甚。

5.缺少法律依据。没有从法律上明确规定转移支付的规模数量界限,规定转移支付的方式和程序。《民族区域自治法》虽然对转移支付有一些规定,但缺乏可操作性和针对性。资金的使用人为因素影响大,随意性较大,缺乏法律的约束和保障。另外,对于资金的使用和分配也缺乏科学的依据和标准,在立项审批、项目的确定和范围的选择上都存在不合理现象,往往导致了资金的浪费和使用效益的低下。

6.没有很好发挥专项转移支付对西部产业发展的杠杆作用。现有的转移支付制度多带有补贴、救济的性质,这对于特困民族地区较为适用。但对于经过前一轮西部大开发,在基础设施方面已经有所改善的西部地区,就应考虑如何培育其经济结构的内生增长机制,这是在以前的转移支付当中很少考虑的。在新一轮的西部开发的工作会议上,中央明确提出以培育特色优势产业为龙头,大力发展农牧业、现代工业和服务业,加快构建现代产业体系,为西部地区加快发展指明了方向。因此,如何利用财政专项转移资金的杠杆作用,带动西部产业结构调整,应是民族地区转移支付重点考虑的问题。

7.纵向转移支付缺少横向转移支付的配合。纵向财政转移支付与横向财政转移支付结合运用,是国际上促进落后地区发展、协调区域经济发展过程中普遍采用的办法。目前在中国的财政转移支付安排中,只有自上而下的中央对地方的财政纵向转移支付,没有发达的东部地区对落后的西部地区的横向转移支付。

### 三、民族地区财政转移支付制度的创新措施

1.完善转移支付制度设计,改“基数法”为主为“因素法”为主,降低税收返还和体制补助的比例。采用“因素法”是规范政府间转移支付的主要标志,可以排除人为因素的影响,增加转移支付制度的科学性与透明度,逐步降低税收返还和体制补助的比例,直至最终取消。总之,要逐年扩大对民族地

区的一般性转移支付,提高一般性转移支付的比重,使其成为转移支付的主要形式。

2.酌情减免民族地区专款专项项目的配套资金,尽量发挥专项资金在带动地区产业结构升级方面的诱导和推动作用。《民族区域自治法》第56条规定:“国家在民族自治地方安排基础设施建设,需要民族自治地方配套资金的,根据不同情况给予减少或者免除配套资金的照顾”。因此,在进行专款专项支付时,可根据人均财政收入、人均财政支出等指标,充分考虑民族地区财政承受能力弱的事实,酌情减免配套经费的种类、比例要求,切实减轻民族地区的负担,更好地发挥本项转移支付在民族地区发展中的诱导和推动作用。

3.完善和健全财政转移支付的相关法律制度和监督机制。财政转移支付平衡各地方财力只是实现各地方提供均等化公共服务的手段,目前对民族地区转移支付进行立法的民族省区,只有广西壮族自治区的《新民族地区转移支付办法》。

4.合理划分各级政府的财权和事权,增加透明度,减少专款专项的随意性。适当调整中央与地方事权划分范围,大量使用规范化的公式法进行分配。进一步明确中央和地方财政支出责任。

5.将民族地区承担的特殊事权,作为转移支付的重要因素予以考虑。要充分考虑民族地区各级政府所承担的特殊事权和较高的行政成本,增加财政转移支付的额度,以满足民族地区经济社会发展的需要,保证政府基本公共服务职能的实现,维护民族地区和边疆的稳定。

6.发挥财政转移支付的在民族地区产业发展中的杠杆作用。将财政转移支付功能从原来平衡各地支出的单一目标,转为包括为西部产业发展提供资金带动的多目标功能,充分发挥财政资金的杠杆和药引的作用,引导更多资金流向民族地区,带动民族地区发展。

7.改单一的中央政府纵向转移支付模式为纵向与横向交错模式。除了中央政府对地方的纵向转移支付外,横向转移支付在支持民族地区发展的资金瓶颈方面应发挥更好的作用。对于横向转移支付,支援方可以采取多种形式,诸如设备转让、股权转让、技术转让、无形资产转让、资金补贴等,这不仅能够满足东部发达地区开发市场和产业转移的需要,而且有利于西部地区产业结构的调整。充分利用转移支付在西部产业结构调整中的杠杆作用,缩小区域差距。

参考文献:

- [1] 中国对少数民族地区补助费的设置[EB/OL].<http://www.nxnews.net/hz/system/2011/08/13/010027129.shtml>.
- [2] 完善民族地区等困难地区的转移支付办法[EB/OL].财政部,[http://www.gov.cn/jtzl/czsy/content\\_646796.htm](http://www.gov.cn/jtzl/czsy/content_646796.htm),2007-06-13.
- [3] 关于2009年中央对地方税收返还和转移支付决算的说明[EB/OL].财政部,[http://yss.mof.gov.cn/2009nianquanguojuesuan/201007/t20100709\\_327136.html](http://yss.mof.gov.cn/2009nianquanguojuesuan/201007/t20100709_327136.html).
- [4] 吴旭东,王建聪.财政转移支付对民族地区公共服务均等化的效应分析[J].经济与管理,2011,(6).
- [5] 雷振扬,成艾华,李俊杰.民族地区财政转移支付的均衡效应研究[J].民族研究,2008,(1).
- [6] 中国国民经济和社会发展“十二五”规划纲要[Z].
- [7] 中国财政年鉴[K].中国财政杂志出版社.
- [8] 财政支持民族地区等发展的政策措施[EB/OL].财政部网站,[http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czjbqk/cztz/201011/t20101101\\_345454.html](http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czjbqk/cztz/201011/t20101101_345454.html).

[责任编辑 吴高君]